



LA NUEVA LEY DE POLÍTICA FERROVIARIA

Por Armando N. Canosa ⁽¹⁾

1.- En fecha reciente el Congreso de la Nación ha sancionado la ley por la cual se declara de "interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina la política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas", fijándose los principios básicos de esta política ferroviaria hacia el futuro, disponiéndose además la creación de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado. Trataremos de demostrar que esta ley no representa únicamente la creación de esta nueva sociedad estatal, ni tampoco la "recuperación" o "nacionalización" de los ferrocarriles de nuestro país, sino que a través de esta norma se fijan políticas que no coinciden exactamente con los tópicos que forman parte del discurso oficial.

Cabe destacar que esta nueva ley es un poco la conclusión de un proceso que tiene como fin aumentar la intervención estatal en materia de transporte ferroviario y la administración de la red que sirve para desarrollar esta actividad, lo que en definitiva marca el inicio de una etapa en la cual se concreta una férrea administración estatal de la actividad en su conjunto, pero con una posibilidad de una inédita intervención de los particulares en ello. Reiteramos: todo ello muy a pesar del discurso de las autoridades nacionales que promovieron la sanción de esta ley.

Debemos recordar que durante la década de los 90, en el marco de las privatizaciones de actividades y empresas públicas, se había establecido que la actividad ferroviaria se transfería a los particulares, incluyendo la prestación de los servicios y la administración de la infraestructura, pero la propiedad de todos los elementos que conforman esta última más el material rodante utilizado continuaba siendo propiedad del concedente, o sea, el Estado Nacional. Se había utilizado a estos fines la figura que se dio en llamar de la "concesión integral".

El punto de partida de esta nueva etapa "estatizante", podemos identificarlo con la sanción de la Ley 26.352 mediante la cual se crean dos sociedades estatales, la Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E. (ADIFSE) y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOFSE), estando encargada la primera de todo aquello que tiene relación con la infraestructura de los servicios ferroviarios y la segunda a la operación de estos últimos. Se ponía así en práctica la denominada "separación vertical" que se da entre la infraestructura y los servicios ferroviarios, buscando la optimización de los bienes destinados a los servicios, vislumbrándose la posibilidad de procurar una mayor competencia entre los operadores de los servicios, por lo que se debe procurar el mayor acceso de éstos a las redes ferroviarias. No obstante la creación de sociedades estatales, lo que pone de resalto el aumento de la intervención estatal en la materia, aclaramos que éstas tienen facultades para celebrar acuerdos con los particulares para cumplir con la tarea que la ley les ha asignado, lo cual hace que no se cierra la participación del capital privado en la actividad en general.

Luego se produce la creación de Belgrano Cargas y Logística S.A. (BC y L S.A.), la que determinó el comienzo del cese de las concesiones de transporte ferroviario de cargas, asumiendo el Estado a través de esta sociedad la operación de tales servicios, no obstante que al día de la fecha algunas de estas concesiones están vigente.

2.- En este marco es que se sanciona la ley aquí comentada, debiéndose recalcar el amplio consenso entre distintos bloques para la aprobación de la misma, tanto sea en la Cámara de Diputados como en el Senado. Sería muy extenso hacer un análisis pormenorizado de lo aprobado en dicha norma pero creemos que resulta necesario destacar lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo deberá adoptar todas las medidas necesarias a los fines de asumir la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional y la gestión de los sistemas de control de circulación de bienes, disponiendo de amplias facultades a esos efectos, incluyendo la posible intervención sobre los contratos hoy vigentes. Esta decisión en una consecuencia de la división entre la infraestructura y operación de servicios a la que hicimos mención más arriba.

b) Se crea Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado transfiriéndose las acciones que el Estado Nacional posee en la ADIF, la SOFSE, y las que éstas últimas tienen en BCyLSA. Tendrá como objeto principal integrar y articular las distintas funciones y competencias que por

¹ Ex Secretario de Transporte de la Nación. Autor del libro "Régimen administrativo del transporte terrestre".

norma se le asignaron a las sociedades aludidas en el este mismo párrafo, adoptando el carácter de "sociedad controlante".

c) Se establece la modalidad de acceso abierto a la red ferroviaria nacional para la operación de los servicios de transporte de cargas y de pasajeros, de manera tal que cualquier operador pueda transportar carga con origen y destino en cualquier punto de la red. Se creará al efecto un registro de operadores ferroviarios.

3.- Las disposiciones que contienen las pautas fijadas en a) y b) representan, en nuestro criterio, un avance de la intervención estatal en la materia, teniendo en cuenta el monopolio de la administración de la infraestructura ferroviaria y además por la proliferación en materia de sociedades estatales, reavivando lo sucedido en el país hace ya más de dos décadas en lo que atañe a las dimensiones del denominado "Estado empresario".

Sin embargo lo que hemos resaltado en el punto c) aparece como una novedad, no sólo en lo que atañe a los servicios ferroviarios, sino que representa la posibilidad de que los servicios públicos puedan ser prestados en una forma que nos aleja de los criterios clásicos sobre este controvertido instituto de nuestra disciplina.

Los autores europeos ya nos habían adelantado acerca de la posibilidad de un nuevo servicio público al instrumentarse la denominada desintegración vertical entre la administración de la infraestructura a utilizar y la prestación de los servicios. Esta última actividad -brindar servicios de transporte ferroviario- puede ser efectuada en un marco de competencia, lo que estaría en consonancia con lo que dispone el segundo párrafo de nuestra Constitución Nacional, al existir la posibilidad de que interactúen una pluralidad de operadores. En este marco se debería asegurar la mayor flexibilidad para la entrada al mercado sin descuidar lo que atañe a la seguridad y a la protección de los derechos de los usuarios en general. Por otra parte, este régimen dejaría abierta la posibilidad de que empresas privadas -en forma individual o asociándose con otras- transporten sus propios productos como una forma de abaratar sus costos, dando nacimiento de esta manera a una categoría que podríamos denominar "usuario - operador".

Consideramos que los cambios operados en materia de transporte ferroviario son de cierta trascendencia en una curiosa mezcla entre el incremento de la intervención estatal y una liberalidad en la utilización de la vía (red) que introduce en nuestro país la posibilidad de que exista un servicio público prestado en competencia. Esperemos que la reglamentación no limite tan acertada decisión de legislador.